

第三章 拜耳，亞太營運中心第一案

第一節 「亞太營運中心計畫」之始末

1998 年，當時任總統府資政的徐立德在接受工商時報專訪時憶及，「發展台灣成為亞太營運中心」的構想，其實早在孫運璿擔任行政院長任內便已具雛型。1982 年在孫揆的指示下，財經部會開始研究發展台灣自由貿易特區的計畫。最初的構想原本只是選定一個地區來發展，以解除台灣經貿發展上若干「不必要的限制」。然而，不同的聲音隨之而來：與其發展特區，何不全面性地推動？於是，在涵納了兩種不同意見之後，行政院於 1993 年核定通過「振興經濟方案」，將「發展台灣地區成為亞太營運中心」列為經濟發展之長程目標，並於 1995 年通過了整套亞太營運中心計畫，以時間上階段性漸進的方式，同時推動六大中心，以發揮週邊金融、電信、海運、空運、媒體等設施及資源的互補功效。

大抵而言，整套「亞太營運中心計畫」的靈魂在法令鬆綁及總體經濟調整，不在硬體建設；在明確昭示的五大原則裡，也蘊含了產業政策轉向競爭政策的思維。然而，這條以自由化和國際化推動的制度改革之路，並不是如此順遂的。當時的臺灣，在 1952-1994 年間，平均每年經濟成長率高達 8.6% 的「經濟奇蹟」之後，面對世界貿易組織（WTO）成立並運作後的新國際經貿規範—特別是經濟自由化的趨勢—對既有經貿體制與產業結構調整的衝擊，以及中國大陸改革開放、兩岸經貿關係及依賴程度日益密切，加上國內投資不足和經濟成長率趨緩、本國產業大量外移及先進國家投資流入其他開發中國家、產業空洞化所導致的所得分配可能趨於惡化，無論政府或民間，都亟欲尋求經濟發展的再突破。同期間台灣周圍滿佈了競爭者，個個都提出了雄心勃勃的發展計畫，想在跨國企業開始著眼開發亞太市場、香港又即將在 1997 年回歸中國大陸之際，搶下區域營運中心的地位：菲律賓「蘇比克灣發展計畫」、馬來西亞「遠景 2020」、新加坡「公元 2000，發展無限」（2000 Singapore Unlimited）計畫更誇下海口，不以區域營運中心為滿足，直接向成為世界級財經重鎮挑戰。

時間來到多事之秋 1997 年。1997 年 7 月，亞太營運中心計畫的執行進入第二階段，同年時值東南亞金融風暴，德商拜耳投資案又因台中縣要求訴諸公投而鬧得滿城風雨，終究在年底宣布停止在台投資，使亞太營運中心計畫的推動元氣大傷。當時的經建會主委江丙坤，2000 年接受商業週刊專訪回顧整個拜耳投資案的過程，談到「政府的首要工作是投資環境的改善，讓外人爭先恐後來台灣投資就對了。過去我在經建會時，拜耳案胎死腹中，影響很大。不是只影響 500 億元而已，外國人因台灣投資環境惡化而卻步的投資金額不知還有多少。」道出了拜耳案左右台灣是否能成為亞太營運中心的決定性影響力。

的確，2000 年政黨輪替表面上終結了整套亞太營運中心計畫。2000 年 10 月，行政院通過「全球運籌發展計畫」，接續「亞太營運中心計畫」第二階段，政策轉向以發展台灣成為全球運籌管理中心為目標，一星期之後，負責推動亞太

營運中心計畫的核心任務編組「亞太營運協調服務中心」也正式更名為「財經法制協調服務中心」，2001年3月行政院同意結案，整套計畫至此名實俱亡。但實際上，政黨輪替並不是終結這套制度改革計畫的真正元兇，早在1999年8月，經建會就已邀集財政部、經濟部 and 交通部以座談會方式研議發展全球運籌的相關事宜，若將會前草擬、籌備及溝通工作也納入考慮，時間還可能回溯至更早，所謂冰凍三尺非一日之寒，亞太營運中心計畫早在拜耳案時便已暴露出其制度面的弱點，即使2000年沒有發生政黨輪替，也難謂國民黨執政下的亞太營運中心計畫，不會另闢蹊徑，壽終正寢²。

第二節 拜耳案：「德租界」的制度新嘗試

德國拜耳公司在台中港區建廠案的政治角力：

台德簽下「百年不平等條約」，台中港區可能出現「德租界」

——邱家宜，新新聞第495期

看好兩岸直航後的大陸市場，德商拜耳遠東聚優公司早在1994年11月便向經濟部正式申請來台投資，同年投審會核准此案，1995年6月並與經濟部簽署策略聯盟意向書，計畫到台中港北填方區租用78公頃新生地設置聚氨酯（PU）上游原料二異氰酸甲苯酯（TDI）的製造工廠、西碼頭區10號碼頭及西10號碼頭後側約12公頃建儲槽區，總投資金額高達492億元。此為拜耳在海外生產單一產品的最大投資計畫，也是整個亞太營運中心計畫外商投資案中總投資金額最高者，無論就投資金額之高，或牽涉層面之廣，稱拜耳為最具指標性意義的亞太營運中心第一案，都是當之無愧。

本文特別引用當時媒體形容拜耳設廠預定地的「德租界」一詞，來帶出拜耳案的制度意義。同期間，大部分廠商投資設廠所遭遇的，都是用地取得問題，正如江丙坤在1997年3月10日接受中央日報訪問時所說，「亞太營運中心有兩個關鍵：一、希望做到邊界措施自由化，包括人員、資金、貨物、資訊、技術等進出完全自由化；二是行政效率提升，手續要簡化。目前在各項申請流程中，土地變更流程的困難最多，經建會已經委託專家學者研究有關土地變更使用流程，像農地變更為工業區、工商綜合區，或遊樂區等過程的主要難題，希望把問題找出來解決。」

土地取得的確是眾家外商投資所遭遇的問題之一³，有些外商，如韓國貿易中心大韓貿易公司、日商SMC株式會社、日商古河銅箔公司等選擇既有的斗六工業區逕行設廠，美商Defect & Yield Management公司選擇在新竹科學園區設立子公司，德商西門子選擇與茂矽合作簽約，比商Barco公司投資系通科技公司20%股權，皆不涉及科學園區及既有工業區以外土地租用及核發執照等問題。與其他外商的投資形式相對照，就不難發現拜耳其實採取了一個極為大膽的制度新嘗試：在既有的制度規範之下，試圖以切割地域的方式遂行對其有利的另一套遊戲

² 亞太營運中心計畫大事紀詳見附錄一。

³ 投資處調查外商投資所需政府協助之問題詳見附錄二。

規則。

這樣的決策並不難理解。廠商是爲了掌握獲利機會而存在的，獲利機會則由既有的制度限制所決定。這界定機會範圍的制度限制，是由正式和非正式規則共同構成的複雜組合，其中各種組合方式決定了不同情況之下的選擇範圍。

廠商的極大化行爲形式，可以是在既定的限制範圍內做選擇，或是投入資源去改變制度的限制。廠商（經濟組織）會採行何種方向，須視其對報酬的主觀認知而定（North，1990）。在拜耳案中，我們便看到了各種選擇形式的紛然呈現。

（一）第一波爭議：土地劃租問題

至此，我們首先援用政治經濟分析的觀點，爲事件的背景略作一番描繪。劉鴻暉（2000）在關於 80 年代末期以來威權政經轉型的論述中，指出「台灣政府不僅是個參與者，而且對私人產業的投資方向具有決定性的影響」；黃錦堂（2000）則引用「晚期資本主義的正當性危機」的觀點，說明資本家因承受高度風險，因而必須有政府的大力扶助，扶助資本家也就意謂著國家經濟的發展。綜合以上兩者，我們便不難理解，爲何拜耳從一開始就選擇由上而下（up down）—由中央到地方—的途徑，試圖突破既有的制度限制。

台中港務局以往出租港區用地，均是以商港法向租地廠商收取土地改良費、管理費及公告地價 5% 的年租金，拜耳則要求依新通過的獎勵民間參與交通建設條例（以下簡稱獎參條例）開發工業區設廠，而非商港法來租地建廠。若依獎參條例相關規定，土地租金依公告地價 5% 計收，拜耳只須負擔每年 5 元的土地租金，但拜耳仍不滿意，希望比照港區內桂裕鋼鐵公司以每平方公尺 104.7 元的年租金取得土地使用權。令港務局爲難的是，桂裕租用的廠址每平方公尺公告地價只有 480 元，拜耳的用地每平方公尺則是 1,700 元，相差三倍以上。

除了租金問題，拜耳方面還要求依據獎參條例取得本計畫興建、經營權 50 年，及後續更新經營權 50 年。一旦訂下租約，租金不得調漲，這與現行依公告地價訂定租金的原則相悖。果真如其所求，則在未來 100 年內租金都不得調漲。同時，因擔心民眾抗爭，拜耳甚至一併要求該公司相關人員、車輛及物資，可使用港區及聯外陸上交通設施。其他要求還包括在廠房半徑 2 公里範圍內，禁止興建學校、住宅、食品工廠及未具有二十年以上經驗使用光氣製程工廠。此舉無異爲拜耳另闢特區，形成區內行拜耳公司所要求之特殊規定，區外方行既有之法律制度的雙軌現象，是以當時的新聞報導甚至以「德租界」來稱呼拜耳設廠預定地（邱家宜，新新聞第 495 期）。

由於拜耳公司向台中港務局申請適用獎參條例開發工業區設廠，台中港務局據此將燙手山芋擲交回獎參條例的主管機關經濟部。1995 年 3 月，時值亞太營運中心計畫第一階段起始年，經濟部、財政部、省政府、台中港務局會商結論，同意該投資計畫以專案方式辦理，土地廠房租金應與附近地租相當。同年 8 月，經建會同意劃設專業區，建議優先提供拜耳公司使用，並依獎參條例規定租地開發。8 月 16 日，行政院主持跨部會協調原則決定，將以劃定特區方式將拜耳設廠用地排除在公告地價適用範圍之外，不以租金，而以其他名義收取費用，如此

即不會有租金隨地價調整的問題；為了解決租約十年以上即需經地方議會同意的法律規定，行政院甚至考慮修法或以行政命令除外條款，讓資本、技術密集達一定程度的外商以後可以迴避地方議會的監督。在中央各相關部會的協調下，至 1996 年 11 月為止，唯有投資經營許可期 50 年、後續更新經營許可期 50 年及地上權設定 50 年，依土地法第 25 條規定需送省議會同意，以及拜耳公司廠房以外 2 公里範圍禁設光氣製程化工廠、相關人員物資使用港區及聯外交通設施的要求，尚需省議會同意依據台中港整體規劃體地使用計畫及商港法辦理。

(二) 第二波爭議：環保與地方發展之爭

PU 是廣為各種製造業使用的塑膠原料，TDI 則係生產 PU 所必需但毒性極強的物質，全世界只有少數廠家生產，拜耳是其中之一。TDI 究竟有多毒？1984 年印度中部波帕爾市的美商永備化工廠發生毒氣外洩，造成 2,500 人喪生，20 萬人受傷。就當時肇禍的氰酸甲苯（MIC）和光氣而言，TDI 在製程中不但會產生在戰爭中被用做神經毒氣的光氣，TDI 本身的毒性還要強數倍。拜耳公司在台中港區設置 TDI 廠，一旦排放光氣或其他有毒物質外洩，恐波及中部四縣市上百萬居民。儘管拜耳公司表示將投資 20 億元於環保設施的興建，但拜耳德國都瑪根化工廠曾發生二胺基甲笨外洩事件，拜耳公司遲遲未能公開資訊說明，民眾的疑懼始終無法化解。

為了釐清外界對於環境與安全疑慮，拜耳設廠的環境風險係參採歐洲標準來進行環境影響評估，連必須耗資甚鉅但關係有限的海岸擴散模式分析都列入環評項目。針對光氣外洩等工安部分，拜耳公司也提出了說帖，強調未來的危機處理模式，包括有：

1. 使用德國最先進機械規格與安全防護，而且是全世界一致的標準。
2. 避免人為操作疏失管理：（1）全廠之運轉皆設計為高度自動化控制，以減少人為疏失。（2）以責任照顧制的管理制度，督促員工戮力執行環保工安措施，該制度在拜耳位於世界各處的工廠中，被有效確實執行並達到預期效果。（3）嚴謹的人員訓練。主管人員皆需至國外接受為期約一年的訓練。
3. 以水平地表加速度 0.28G 為製程區設施防震基準，可抗強度六級之地震，另外在重要設備，再加強其抗震設計。
4. 戰爭之應變：（1）宣戰：暫停生產，廠區內無儲存危害物質。（2）突擊事件：主要製程單元遭彈擊，因高熱，危害物質將受焚燒而消失。其他設備遭彈擊，氨水蒸氣系統啟動防護。

然而，一如許許多多耳熟能詳的抗爭事件，與環保議題相抵觸的，永遠是尚未實現的經濟利益。經濟部預估拜耳設廠後，每年可帶來 15 億元的營業稅，1 億 5,000 萬元的房屋稅，創造 200 個就業機會，可為我國提昇 0.6% 的經濟成長率，不僅符合政府推動亞太營運中心的政策，更可促使台灣產業升級，平衡貿易逆差，也為台中港帶來進出口業務量，且拜耳公司生產的 TDI 為年產 10 萬噸的化工原料，不僅供應台灣中下游工業所需，足以取代進口，而且八成外銷，合計 20 年經濟交易可達 1,200 億元。但可別忽略了，拜耳這項重大投資，在被視為一

個「地方成長機器」(黃錦堂, 2000)所掌握的條件, 例如經濟利益(經濟成長率提高、就業機會增加、回饋地方等)及工安危機處理, 大多屬於事先承諾未來的行動。當報酬只能在未來得到回收之時, 如何能形成可靠的承諾以促成合作呢? 如果一方可以毫無疑義地衡量出契約結果, 那麼判定對方事實上是否信守契約條件便沒有困難, 但有更多情況卻是這些衡量和執行成本高到需要一個強制力量來執行合約。在此情況下, 引進政府作為一個第三者執行並且運用強制力執行合約, 似乎是理所當然, 沒有疑義的。

然而問題又來了。如果政府可以完美地運用其強制力執行合約, 為何拜耳最終仍步上了撤資一途? 廠商為營利而投入資源去改變既存的制度限制, 可說是機關算盡, 但千算萬算, 果真人算不如天算, 到底哪個環節出了差錯?

(三) 第三波爭議：中央與地方制度之爭

1996年6月, 經建會再度邀集相關部會協調拜耳土地租約問題, 同時台中縣以縣長參選人廖永來為首的「反拜耳設廠行動聯盟」開始在地方展開運作及抗爭活動。在行政院積極協調省政府支持下, 省環保處在同年9月完成第一階段環境影響說明審查, 1997年8月, 省建設廳完成第二階段環評報告書現場勘查, 拜耳公司並邀請地方里長及鄉民代表赴德參訪TDI工廠。在中央的強勢運作下, 先前的投資障礙一一被排除, 環境評估以「限期通過」迅速審結, 拜耳案一度露出曙光。

然而, 1997年底台中縣長選舉, 為單純的環保與經濟發展之爭憑添了變數。這是由國民黨長期執政的「中央政府」, 和選擇以「由上而下」方式突破既存制度限制的拜耳所沒有預料到的, 1997年底的縣市長選戰, 國民黨遭遇了空前的挫敗, 只剩下8席縣市長席次(黃錦堂, 2000)。我們不妨將其視為在制度改革的時空背景下, 政治與經濟組織對既存制度感到不符理想或無效率, 選擇透過政體制來發揮其談判力量的結果。只是, 同樣是運作政治體制, 拜耳選擇由上而下, 由中央到地方; 而反對力量則在地方選舉的制度結構中開花結果, 掌握了地方政府核發證照的權力。11月, 民進黨籍的新任台中縣長廖永來為兌現競選支票, 以台中港地小人稠, 一旦發生毒氣外洩, 所造成的傷害更為嚴重, 拒絕出席拜耳的環評會議, 拒絕履行環評依法通過的結果, 並揚言拜耳設廠必須經過港區民眾公民投票。12月16日, 眼見設廠營運遙遙無期, 拜耳公司明確表示, 若年底無法取得土地租約, 可能撤資。

消息一出, 震驚各中央主管機關。事隔一日, 在經建會竭力勸說下, 廖永來承諾在省議會暫緩拜耳土地租約前提下, 可以不舉辦公民投票。再隔一日, 省議會決議擱置拜耳土地租約案, 擇期再審, 拜耳公司於焉於12月19日宣布停止在台投資, 亞太營運中心第一案胎死腹中, 同年經建會提報的亞太營運中心計畫第一階段辦理情形及成果書面資料已無拜耳列名。

事已至此, 行政院方面仍不放棄任何讓拜耳案起死回生的機會。1998年2月, 在中央的壓力下, 省議會臨時會專案討論拜耳土地租約案, 同年3月6日通過。但拜耳案實已行將就木, 3月9日, 台中縣政府宣布將配合6月13日舉行

的鄉鎮市民代表及村里長選舉，同步舉行公投，在此之前不會核發任何證照，為苦心經營四年的拜耳案劃下最後一刀，徹底終結了整件投資案。

表一 拜耳來台投資大事紀

時間	內容
1994.11.04	拜耳公司向經濟部提出來台投資申請案
1994.12.17	投審會核准此案
1995.03.02	經濟部、財政部、省政府、台中港務局會商結論，同意以「專案方式」辦理，土地廠房租金應與附近地租相當，並請拜耳公司加強回饋地方措施。
1995.08.02	經建會同意劃設專業區，建議優先提供拜耳公司使用，並依獎參條例規定租地開發
1996.06.28	經建會邀相關機關就土地租用問題協商，台中縣反拜耳組織在地方展開運作
1996.09.09	省環保處完成第一階段環境影響說明審查
1997.08.07	省建設廳完成第二階段環評報告書現場勘查
1997.08.22	拜耳公司邀請地方里長及鄉民代表赴德參訪 TDI 工廠
1997.11.29	廖永來當選縣長，揚言將拜耳案訴諸公投
1997.12.16	拜耳公司明確表示，若年底無法取得土地租約，可能撤資
1997.12.17	廖永來拜會經建會主委，承諾在省議會暫緩拜耳土地租約前提下，可以不舉辦公民投票
1997.12.18	省議會擱置拜耳土地租約案
1997.12.19	拜耳宣布停止在台投資，亞太營運中心第一案胎死腹中
1998.02.16	省議會臨時會專案討論拜耳土地租約案，同年 3/6 通過
1998.03.09	台中縣政府宣布將配合 6/13 舉行的鄉鎮市民代表及村里長選舉，同步舉行公投，在此之前不會核發任何證照
1998.03.18	拜耳公司宣佈對台投資案已失敗，將不再繼續推動此案

資料來源：胡健蘭，2000，企業與利益團體間的議題管理策略研究-以拜耳公司在台設廠案為例，台灣師範大學大眾傳播研究所碩士論文。